

дисциплінарну відповідальність (її підстави, види стягнень, порядок їх застосування, оскарження тощо) повинні регламентуватися виключно на рівні законів. Але ч. 2 ст. 147 Кодексу дозволяє вирішувати питання про спеціальну дисциплінарну відповідальність в інший спосіб, на рівні *законодавства*. Це є правовою колізією між конституційною нормою та нормою Закону про працю. Її треба розглядати на користь Конституції України, тому що вона має вищу юридичну силу, ніж КЗпП, та її норми є нормами прямої дії.

У зв'язку з цим можна дійти висновку, що, по-перше, усі нормативно-правові акти законодавства про спеціальну дисциплінарну відповідальність працівників, які є підзаконними (постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України), після набрання юридичної сили Конституцією України не можна застосовувати, оскільки вони не відповідають Конституції та погіршують правове становище працівників.

По-друге, можна констатувати, що єдиним органом, який вправі приймати рішення з питань спеціальної дисциплінарної відповідальності, є Верховна Рада України, яка ухвалює закони України або ж може надати згоду на обов'язковість міжнародних договорів України із зазначених питань.

УДК 349.2

### **ТРУДОПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

**Жернаков В. В.,**

*канд. юрид. наук, доцент,*

*завідувач кафедри трудового права*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

1. Диференціація правового регулювання відносин у сфері праці – об'єктивна необхідність. Одним з основних критеріїв, за яким визначаються сфери відносин з особливостями регулювання праці, є види діяльності. У цьому сенсі публічна служба потребує зусиль держави задля забезпечення не тільки її ефективної діяльності, а й для недопущення зловживань відповідними посадовими особами.

2. Боротьба з корупцією – завдання кожної правової держави. Україна, ратифікувавши Законом від 18.10.2006 р. Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р., має розробляти і здійснювати ефективну скоординовану політику що-

до протидії корупції та утворити з цією метою спеціально уповноважений орган (органи).

Україна останніми роками створила належне підґрунтя для реалізації антикорупційної політики, заснувавши Національне антикорупційне бюро, затвердивши антикорупційну стратегію, прийнявши низку відповідних законів (перш за все, «Про запобігання корупції», «Про очищення влади», «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» та ін.).

Оскільки багато видів відносин, що виникають у діяльності публічних службовців, регулюються законодавством про працю, уявляється доцільним проаналізувати зміст положень антикорупційного законодавства крізь призму трудового права. Очевидно, вже зараз можна прогнозувати, що реалізація окремих приписів антикорупційного законодавства може викликати певні питання.

3. Перш за все, не завершено процес створення належної нормативної бази для діяльності публічної служби. В Антикорупційній стратегії на 2014-2017 роки, затвердженій Законом України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII, зазначається, що одним з ключових елементів у створенні доброчесної системи публічної служби є реформування законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Розв'язанню цієї проблеми мало сприяти прийняття у новій редакції Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. Оскільки цей «Закон, на думку європейських та українських експертів, не відповідає міжнародним стандартам та найкращій світовій практиці, зокрема з таких питань, як вступ на державну службу та проходження державної служби, класифікація посад (поділ посад на групи та підгрупи, розмежування політичних та адміністративних посад, призначення помічників (радників) політичних осіб), припинення державної служби, оплата праці (складові заробітної плати, прозорість та мотивація оплати праці державних службовців), дисциплінарна відповідальність», то, з точки зору трудового права, реформу державної служби слід визнати не тільки не завершеною, а й фактично не розпочатою.

4. Крім того, не можна без застережень сприйняти позицію Стратегії, згідно з якою для реалізації Закону України «Про правила етичної поведінки» та галузевих кодексів етичної поведінки слід створити «інституційну інфраструктуру забезпечення дотримання стандартів етичної поведінки». Цілком очевидно, що усвідомлення необхідності дотримання норм етики є частиною внутрішнього стану особи, а їх реалізація залежить від рівня її

внутрішньої культури. Нам пропонують визначити «орган влади, відповідальний за моніторинг впровадження етичних стандартів поведінки публічних службовців та вироблення відповідної державної політики». І що це буде – Міністерство етики? Адже правом вироблення державної політики і її впровадження у відповідній сфері наділяються органи, що за статусом та рівнем є міністерствами. Невже проблему неетичної поведінки конкретного держслужбовця слід підносити до державного рівня? Навіщо тоді встановлювати вимоги до держслужбовців щодо високих моральних якостей, що по суті є юридичною умовою можливості обіймати посаду в органах влади? Невже недостатньо того, що дотримання норм етики є професійним обов'язком кожного публічного службовця, що він складав присягу, за порушення якої його у разі вчинення дій, що суперечать правилам етики, можна на законних підставах звільнити зі служби?

Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки, затверджена Указом Президента України від 21.10. 2011 р., теж передбачала необхідність визначення на законодавчому рівні засад етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та механізму врегулювання конфлікту інтересів у їх діяльності, що мають базуватися на положеннях Модельного кодексу поведінки державних службовців країн Ради Європи та враховувати інші міжнародно-правові стандарти в цій сфері. Та вона не була реалізована не тому, що не було створено дієвий державний механізм її впровадження. Треба відверто сказати, що правила етики поки не стали регулятором поведінки кожного конкретного члена суспільства, і особливо – тих, для кого вони є складовою посадових обов'язків. Ефективність реалізації антикорупційної політики визначається не рівнем і якістю нормативних актів, а фактичною діяльністю і тих, на кого спрямовані його норми, і тих, хто є безпосереднім керівником (органом) відповідних осіб. Вжиття заходів щодо недопущення конфлікту інтересів, контроль за поведінкою підлеглих службовців, притягнення їх до відповідальності за порушення присяги є прямим обов'язком таких керівників.

5. Звертає на себе увагу і невизначеність юридичної природи корупційних діянь та непослідовність у регулюванні їхніх наслідків. Наприклад, Антикорупційною стратегією у напрямку запобігання корупції серед заходів щодо створення доброчесної публічної служби не тільки передбачено прийняття закону про проведення перевірок публічних службовців на доброчесність, а й

встановлено їх можливі наслідки. Та чомусь тут же зазначено, що результати перевірки є підставою для дисциплінарної відповідальності, але не для кримінального провадження. З такою правовою диференціацією погодитись важко. Як бути у випадку, якщо перевіркою буде встановлено факт злочину?

6. Не можна без застережень сприйняти й пропозицію запровадити «імітацію ситуацій, подібних тим, що виникають у повсякденній діяльності публічного службовця, з метою перевірки доброчесності поведінки службовця за певних обставин». Перш за все, сам по собі цей підхід не можна назвати бездоганим, адже така ситуація дуже схожа на провокацію. І хай метою таких перевірок називається «забезпечення професійної непідкупності, запобігання корупції серед публічних службовців, перевірки дотримання ними своїх посадових обов'язків, етичних стандартів поведінки, виявлення, оцінки та усунення чинників, що призводять до корупції». Навіть висока мета не надасть спровокованій поведінці службовця статусу юридичного факту, з яким можна пов'язати негативні правові наслідки у вигляді притягнення до юридичної відповідальності. І тому немає потреби зауважувати, що «такі перевірки можуть мати характер провокації надання неправомірної вигоди і тому не можуть бути підставою для початку кримінального провадження». А як бути у таких випадках з дисциплінарною відповідальністю – її можна застосовувати? І навряд чи суттєво виправить цю ситуацію пропозиція «визначити законом порядок проведення перевірок з метою забезпечення дотримання прав людини у зв'язку з їх проведенням».

7. Очевидно, на практиці будуть виникати запитання і з приводу механізму реалізації припису ч. 3 ст. 1 Закону «Про очищення влади» щодо обмеження права на працю у вигляді заборони особам, зазначеним у частинах першій, другій, четвертій та восьмій статті 3 цього Закону, протягом 10 років з дня набрання чинності цим Законом обіймати посади, щодо яких здійснюється очищення влади (люстрація).

Хочеться сподіватись, що саме принципи верховенства права та законності; відкритості, прозорості та публічності; презумпції невинуватості; індивідуальної відповідальності; гарантування права на захист, встановлені у ч. 2 ст. 1 Закону «Про очищення влади», стануть пріоритетними у діяльності осіб та органів, що будуть вживати конкретних дій щодо реалізації приписів законодавства про корупцію у поєднанні із принципами трудового права.